



TITLE:

日米貿易摩擦とアメリカ鉄鋼保護貿易政策の展開—1969-1992年—

AUTHOR(S):

石川, 康宏

CITATION:

石川, 康宏. 日米貿易摩擦とアメリカ鉄鋼保護貿易政策の展開—1969-1992年—. 経済論叢 1995, 155(4): 18-34

ISSUE DATE:

1995-04

URL:

<https://doi.org/10.14989/44987>

RIGHT:

經濟論叢

第 155 卷 第 4 号

J R 連結財務諸表の作成をめぐる

理論問題の再検討(1).....藤 井 秀 樹 1

日米貿易摩擦とアメリカ鉄鋼保護貿易政策の

展開.....石 川 康 宏 18

合繊メーカーと織布・染色企業の

企業間関係.....山 口 勝 則 35

分業論的發展觀の系譜とその現代的意義.....松 尾 昌 宏 57

平成 7 年 4 月

京 都 大 學 經 濟 學 會

日米貿易摩擦と アメリカ鉄鋼保護貿易政策の展開

— 1969～1992年 —

石 川 康 宏

I は じ め に

日米貿易摩擦の展開過程において、鉄鋼摩擦の歴史は繊維摩擦のそれとともに古い。69年に第1次の対米鉄鋼輸出自主規制が開始されて以降、TPM（トリガー価格制度）に前後する若干の空白期を除き、日米鉄鋼貿易の政治的管理は、92年3月にVRA（輸出自主規制協定）が期限切れとなるまで続いた。その後もMSA（多国間鉄鋼貿易協定）など「新たな鉄鋼貿易秩序」の模索が関係各国間で続けられている。

IISI（国際鉄鋼協会）会長の斉藤裕氏（新日本製鉄）は、第27回年次大会（1993年）で次のように述べた。

「鉄鋼貿易問題については、それがセンシティブな問題であることからIISIとして関与することはなかった」が、VRA期限切れ後のアメリカ市場をめぐる「会員相互間の取引についてダンピングおよび相殺関税提訴による対立を来し、鉄鋼貿易に急激な歪みが生じている」。これは「極めて遺憾なこと」であり、「可及的速やかに関係国間にMSAかあるいはこれにかわるべき方策により、また更に大きくはGATTウルグアイラウンドの締結によって、新たな鉄鋼貿易秩序が確立され」ることを「強く望む」¹⁾。

1) 斉藤裕「会長挨拶」（日本鉄鋼連盟『鉄鋼界』1993年11月号）6～7ページ。

鉄鋼貿易の政治的管理が過去のものとなることは、もはやあり得ないといっ
て良い。

私はこれまで、1984年以降に日米すべての主要鉄鋼資本によって急速に展開
された日米鉄鋼合併企業の設立を検討してきたが²⁾、日米合併が展開されるこ
の時期は、同時に、レーガン政権が、カーター政権のTPMを乗り越えて、
1984年10月から1989年9月までのVRAを実施する時期でもあり、それがブッ
シュ政権に引き継がれていく時期——ブッシュ政権は1989年10月から1992年3
月までVRAを延長した——でもある。私の研究は、日米合併企業の設立・展
開と、政治的管理下の日米鉄鋼貿易という二つの側面から、アメリカ鉄鋼市場
のシェアをめぐる日米資本間関係の全体把握を当面の目的としている。本稿は
その後者の側面、すなわち鉄鋼貿易の政治的管理が含む経済的意味を検討する
最初の作業である。

日米鉄鋼摩擦についての研究は多い。だが、貿易の政治的管理をとらえる分
析視角としては、とりわけ次のような見解が重要である。

「国内貿易政治に関する一般的な理解の仕方は、『製造業者が輸入から
の保護を求めろ』といったものである。製造業者からの圧力を受けて、政
治家や官僚はこれに応ずるか、あるいは、より広い公共財といった名目で
この圧力をはねつけるかを選択しなければならない。

こういった見方は間違っていないが、不完全なものである。あらゆる
国には、対外貿易によって被害を受ける特別利益団体、つまり『貿易によ
る敗者』が存在する。しかし、貿易によって利益を受け、貿易の削減に
よって被害を受ける特別利益団体、つまり『貿易による勝者』も存在する
のである」³⁾。

2) 拙稿「鉄鋼産業における日米合併企業の展開」(京都大学『経済論叢』第147巻第1・2・3号、
1991年1・2・3月)、「鉄鋼産業における日米鉄鋼合併企業の設立——日米鉄鋼資本における合
併企業実現への諸条件の成熟過程」(京都大学『京都大学経済論叢』第3号、1991年8月)、「ア
メリカ鉄鋼資本の多角的事業展開と日米合併企業の位置づけ(1X2X3)」(京都大学『経済論叢』第
148巻第1・2・3号、1991年7・8・9月、京都大学『経済論叢』第148巻第4・5・6号、
1991年10・11・12月、京都大学『経済論叢』第149巻第1・2・3号、1992年1・2・3月)。

国際競争力を失ったアメリカ鉄鋼産業の保護は、品質・価格競争力に劣る素材の利用を鉄鋼需要産業に強制し、結果として鉄鋼需要産業を『貿易による敗者』に導く。そこでアメリカ鉄鋼保護貿易政策の歴史的展開には、鉄鋼産業と鉄鋼需要産業との闘争が色濃く反映することになる。両者は、鉄鋼という素材を供給し需要するという依存関係にあると同時に、相互に激しく対立する関係にもあるのである。

本稿は、こうした視角から日米鉄鋼貿易の歴史的展開をあとづけ、アメリカの鉄鋼保護貿易政策における鉄鋼産業保護の側面と、鉄鋼産業に競争力強化を促進する側面——保護を不要とする条件づくりの側面——とのバランスが、次第に重心を後者に向けて移動させている事実を指摘する。カーター政権のTPMと、レーガン政権のVRAとをこうしたバランスの移動という政策意図の大局的な連続性のもとに、一貫してとらえる研究は、本稿が初めてであろう。

以下、日米貿易摩擦における鉄鋼貿易の位置づけと、70～80年代における保護主義の変化について（Ⅱ節）、1980年代にいたるアメリカ鉄鋼資本の競争力低下について（Ⅲ節）、アメリカにおける鉄鋼保護政策の展開について（Ⅳ節）、保護政策における保護措置と競争力強化圧力とのバランスについて（Ⅴ節）、それぞれ述べ、最後にブッシュ政権の鉄鋼保護政策を紹介して（Ⅵ節）、簡単なまとめを与えることにする（Ⅶ節）。

Ⅱ 日米貿易摩擦と鉄鋼貿易

貿易の政治的管理は、貿易不均衡が貿易摩擦として政治問題化されることを直接の契機とする。鉄鋼貿易も例外ではない。

戦後、アメリカ主要産業における比較優位の喪失は、次のように進む。「たとえば、1950年代の繊維、60年代の鉄鋼、70年代中期の家庭電器、70年代後半の自動車、そして最近では先端技術の分野においても輸入が輸出を大幅に上回

3) I・M・デスラー／ジョン・S・オデル『反「保護主義」勢力（アメリカの貿易政治における圧力の変化）』（ジャパントイムズ、1989年）10ページ。

る」というように⁴⁾。そのなかで、70年代中盤からの約10年間は、日米貿易摩擦の一つの画期を成す。その内容の一つは、摩擦の「対象が繊維や鉄鋼等の伝統的な産業部門のみならず、自動車・半導体・通信機器等のより高度な技術を要する部門をも含むようになったということ」であり、もう一つは「米国製品に対する日本市場の開放という問題の方が重要視されるようになったということである」⁵⁾。

鉄鋼摩擦は「伝統的な産業部門」における摩擦であり、また競争力における日本側優位が、「日本市場の開放」問題を直接的課題とはしえないほどに圧倒的であったなかでの摩擦である。この意味で、鉄鋼摩擦は歴史的には、70～80年代画期以前に属するタイプのものといって良い。

だが、この古いタイプの摩擦や貿易管理が、世界貿易の現実においては、きわめて大きな地位を占めている。現在、GATTに加盟しているのは約100の国々であり、これら諸国が「全体で世界の80%の貿易」を占めている。しかし「いわゆる『自主規制』協定が輸入国・輸出国との間で多く結ばれた結果、「GATTの支配から遊離したかたちでの管理貿易が頻繁」となり、その自由貿易的「ルールの支配下にある」のは「これら諸国の貿易の20%程度」にすぎなくなっている。実に「世界の十大貿易品目のうち四つ（自動車・鉄鋼・繊維・繊維製品）は現在ほとんどが輸出自主規制協定というかたちで管理貿易下にある」⁶⁾。鉄鋼など「伝統的な産業部門」におけるVRA（輸出自主規制協定）は、そのタイプの古さゆえに歴史的に過去のものとなったのではなく、逆に今日の世界貿易の基礎に大きな広がりをもって存在しているのである。

70～80年代画期以後の管理貿易の台頭は、「関税引き上げを中心とした1930年代のそれとは異なり、さまざまな非関税障壁（NTB）によっているところ

4) 佐藤英夫『日米経済摩擦 1945～1990年』（平凡社、1991年）11ページ。

5) 前掲・佐藤英夫『日米経済摩擦 1945～1990年』19ページ。また、大島清編『現代世界経済』（東京大学出版会、1987年）も「一九八〇年代における保護主義の特徴は……包括主義と相互主義にある」として、保護主義が「自国の輸出を積極的に増進して国際収支と雇用の改善をはかる手段として活用されるようになる」と指摘している（308～310ページ）。

6) 前掲・佐藤英夫『日米経済摩擦 1945～1990年』210ページ。

に大きな特徴がある」。戦後の世界貿易の枠組みであるGATT体制のもとでの多角的貿易交渉は、「輸入制限の手段としての関税の役割」を低めてきた。こうした低関税のもとでの保護貿易圧力は、「たとえば、国際収支難の場合には輸入の数量または価格を制限でき（第12条）、ある商品の輸入増加が自国産業に重大な損害をあたえるかあたえるおそれがある場合には緊急輸入制限（セーフ・ガード）措置を採りうる。また、ダンピング輸出された場合と輸出補助金等により輸出された場合には、反ダンピング関税、相殺関税をそれぞれ課すことができる（第6条）」といったいわゆる「エスケープ・クローズ（免責条項）」を通じて実現されてきた⁷⁾。

だが、管理貿易をもとめる現実の要請はGATTの枠内での保護措置にとどまらず、「輸出自主規制」「市場秩序維持協定などの二国間協定」「差別的輸入行政」など、「GATTのルールをかいくぐるさまざまな非関税的保護主義措置を広範に生み出した」⁸⁾。ここに、この画期以後の保護主義の新たな特徴がある。69年以後の日本による対米鉄鋼輸出自主規制、78年からのTPM、84年からのVRAはいずれも、このGATTのルールをかいくぐった「非関税的保護主義措置」であり、ここでの鉄鋼貿易はいわば管理貿易の最新の局面の先駆者としての位置づけをもつ⁹⁾。

III アメリカ鉄鋼資本の競争力低下

次に、80年代初頭にいたるアメリカ鉄鋼資本の競争力低下を確認しておく。

第1は、粗鋼生産量についてである。70年時点での世界の粗鋼生産に占めるアメリカの構成比は20%で、12カ国合計であるECの数値を除けば世界最大で

7) 前掲・大島清編『現代世界経済』206～207ページ。

8) 同上、207～208ページ。

9) 兼光秀郎『国際経済政策——サミット・保護主義・ガットの世界』（東洋経済新報社、1991年）は「GATT体制と保護主義」との関係を詳細に検討し、「ガットの規則に抵触する保護貿易措置」を「便宜上次の4つに分類」している。「(1)残存輸入制限 (2)2 国間輸入割当、輸出自主規制（市場秩序維持協定、輸出自粛措置）(3)多角的繊維取決め(MFA) (4)その他の非関税措置」(203ページ)。

あった。しかし、その後16年を経た86年での構成比は10.3%と約半分に低下しており、その順位もソ連、日本に次ぐ3位となっている。この時期の粗鋼生産の年平均伸び率は、マイナス3.0%とイギリスに次ぐ低率である。

第2は、貿易に占める地位についてである。55年当時世界最大の鉄鋼輸出国であったアメリカは、60年時点で既にその首位の座を西ドイツに譲り、65年時点では日本にも大きく水をあけられる。70年と82年とを比較する時、日本の輸出が2.8%の伸びを示し、西ドイツが0.1%減のほぼ現状維持を記録するのに対して、アメリカの5.8%減は最大の後退幅となっている。他方、73年と84年を比較すれば、アメリカの輸入比率（重量比）は2.15倍に増加している。対米輸出国の内訳を見ると、73年時点で日本、ECが全体の80%以上を占めたのに対し、84年では日本、ECの比率は50%を割っており、アメリカ鉄鋼資本は国内市場をめぐる競争においていわゆる鉄鋼中進国にさえ遅れをとっている。

第3は、アメリカにおける鋼材需給の長期推移についてである。そこからは、(1)アメリカにおける鉄鋼の見掛け消費量（＝鋼材出荷量－輸出量＋輸入量）すなわちアメリカ鉄鋼市場が1965年をピークとして、以後停滞の傾向にあること、(2)それにもかかわらず、輸入量が拡大の傾向にあり、とりわけ1980年代前半における輸入量拡大が急速であること、(3)他方で、輸出には顕著な増加傾向が見られず、逆に80年代前半には急速な落ち込みが見られること、(4)これらの当然の帰結として、アメリカ鉄鋼資本の粗鋼生産及び鋼材出荷が1965年ないし70年をピークとして明らかな縮小の傾向にあること、がわかる¹⁰⁾。

第4は、技術競争力の革新についてである。70年代以降の生産コスト低下を支えた代表的な技術革新は連続鑄造法の導入だが、アメリカにおける連続鑄造設備の導入速度はきわめて遅い。70年に3.8%とすでに世界平均4.3%を下回っていた連鑄比率（粗鋼生産に占める連続鑄造鋼片生産の比率）は、83年の31.2%においても世界平均42.7%に追いつくことができない。この83年の

10) これらの点については、前掲・拙稿「鉄鋼産業における日米合併企業の設立——日米鉄鋼資本における合併企業実現への諸条件の成熟過程」28～29ページ参照。

31.2%という数値は、鉄鋼中進国ブラジル37.5%にさえ遅れるものとなっている。基礎的な生産設備の老朽化がすでに広く指摘されていた80年代初頭においてさえ、アメリカの技術革新への努力はきわめて緩慢であった¹¹⁾¹²⁾。

IV アメリカにおける鉄鋼保護貿易政策の展開

国内市場におけるアメリカ鉄鋼資本のシェア低下は、純粋に自由な貿易の結果として現れたものではない。それは国際競争からアメリカ鉄鋼資本を保護するための様々な保護貿易政策にもかかわらず、それに逆行する形で進んだ事態である。以下、日米関係に限定しながら、簡単に、アメリカにおける鉄鋼保護貿易政策の変遷を見ておく。

(1) 対米鉄鋼輸出自主規制 (1969～74年)

第1は、69～74年の日本による対米鉄鋼輸出自主規制である。59年の長期鉄鋼ストを契機とした鉄鋼輸入の増大に危機感をいだいたアメリカ鉄鋼業界は、60年代に入って初めて積極的な輸入規制運動を開始した。67年の鉄鋼輸入割当法案の上院提出と、それへの全米鉄鋼労組 (U S W) のバックアップ、68年の全輸入商品対象の包括的輸入割当法案提出に続き、68年10月にニクソン大統領候補が「鉄鋼等の過大輸入を規制する目的で提案されている暫定的措置のあるものについては賛成する」との意向を表明し、鉄鋼輸出国 (主に日本・E C) は何らかの対応をとらずにおれなくなった。

68年12月、日本側よりラスク国務長官宛に一方的宣言による輸出自主規制の

11) 同上、34ページ。その後、88年時点でアメリカの連綿比率は59.8%に達するが、日本91.6%、韓国83.5%、E C 7ヶ国平均78.4%に比べれば依然として大きく遅れている。

12) アメリカ鉄鋼産業の競争力低下を分析した文献は数多い。とりあえず以下のものを紹介しておく。ウォルター・アダムス編『現代アメリカ産業論 (第8版)』(創風社、1991年)、ポール・A・ティファニー『巨大産業と闘う指導者——アメリカ鉄鋼業の興亡』(日本経済評論社、1989年)、ジョン・ストロマイヤー『鉄鋼産業の崩壊——ベスレヘム・スチールの教訓』(サイマル出版、1988年)。アダムスはこう述べている。「1980年代までには、鉄鋼寡占体は瀕死の、自業自得の負債からの救済を政府に乞う、絶望的な巨人のコレクションになりさがったように思われた」(前掲・アダムス『現代アメリカ産業論 (第8版)』41ページ)。

通報が行われ、ここに第1次鉄鋼輸出自主規制が開始される¹³⁾。規制内容は特殊鋼を含む総量規制であり(521.6 m.t.)、69年を起点とした輸出伸び率は年5%に規制された。輸入鉄鋼の西部集中、品目構成の偏り、規制による米国流通体制の混乱などの問題を含みながらも、71年下院歳入委員会公聴会で鉄鋼業界が73年までの延長を主張したことから、アメリカ政府は日本の鉄鋼業界に自主規制延長を要請する。こうして、72年から3年間、再び日本側の一方的宣言による第2次鉄鋼輸出自主規制が実施された。規制内容は第1次規制と同様、特殊鋼を含む総量規制(589.5 m.t.)であるが、72年を起点とした輸出伸び率は年2.5%に抑制された¹⁴⁾¹⁵⁾。第2次鉄鋼輸出自主規制は、74年末に期限切れとなる。

(2) TPM (トリガー価格制度 1978~1982年)

第2は、第2次鉄鋼輸出自主規制の期限切れ後、3年の空白をおいて実施された78年からのTPMである。ソロモン財務次官を委員長とする鉄鋼問題特別委員会は、77年12月6日、カーター大統領に対して米国鉄鋼業救済策の1つとしてTPMを提案した¹⁶⁾。これを受けて財務省は年頭から具体的実施事務手続きを整備し、78年2月21日以降入着分より輸入鋼材に対する価格規制を開始す

13) 鉄鋼輸入をめぐるアメリカ国内政治の混乱に対して、「輸出自主規制」というシグナルを最初に送ったのは、68年3月の日米交渉における稲山嘉寛(当時日本鉄鋼連盟会長)の発言である。「輸出自主規制」がEC鉄鋼業界の同意をもえて具体化されていく経過については、稲山嘉寛「私の鉄鋼昭和史」(東洋経済新報社、1986年)160~164ページに詳しい。

14) アメリカの「国内貿易政治」をめぐる以上のような動向については、戸田弘元「現代世界鉄鋼業論」(文真堂、1984年)103ページ。

15) 第2次輸出自主規制の決定について、稲山嘉寛は次のように述べている。内容は「日本にとって、とても受け入れ難いものであったが、アメリカの国際収支がなお悪化を続けていたし、アメリカ鉄鋼業の体質低下もあって、先方は強い姿勢をとりつづけ、交渉は難航した。そこにニクソン声明がタイミング悪く発表された。こうなれば、受け入れざるをえなくなってしまった」(前掲・稲山嘉寛「私の鉄鋼昭和史」166ページ)。

16) ソロモンは第1次鉄鋼輸出自主規制の決定に際して稲山嘉寛と交渉を行い、また第2次の鉄鋼輸出自主規制に際してはアメリカ側交渉団の責任者であった(前掲・稲山嘉寛「私の鉄鋼昭和史」163ページ)。TPMの決定に向けて「財務省が責任を負うことになった最後の、しかも最も重要な理由はソロモン財務次官その人」だったのである(I・M・デスラー/佐藤英夫編「日米経済紛争の解明」日本経済新聞社、1982年、69~70ページ)。

る¹⁷⁾。これは、もっとも競争力の高い輸出国（具体的には日本）の全製品の対米輸出価格を推定コストから算出し、この価格（トリガー価格）以下で輸入された鋼材に対して米鉄鋼業界による提訴なしに即座に反ダンピング調査を開始するという制度である。

80年3月21日、USスチールがEC7ヶ国を相手に反ダンピング提訴を行うと、アメリカ政府はTPMを停止した。TPMと反ダンピング提訴との並存は保護主義的にすぎる、というのが政府の見解であった。TPM停止後、アメリカ政府は米・EC間の鉄鋼紛争悪化を避けるため反ダンピング提訴取り下げに努力する一方、80年9月30日、大統領声明の形でTPM復活と新しい鉄鋼対策とを発表した。この新TPMは、輸入急増対策の採用を特徴としており、一定の条件が満たされればTPMと反ダンピング提訴とが並存するという規定が加えられた。他方で、新TPMは5年間の期限つきとされ、3年後に米鉄鋼業が近代化努力を怠っていると判断される場合は、その時点で制度を終了するとの規定も付け加えられた。

81年下半年期、主としてECからの高水準の鋼材輸入とTPM違反が続き、これに対してUSスチール等7社は、82年1月11日、EC関係国を含む11か国9対象品目を提訴した。商務省はTPM自体が本来大型提訴の代替措置であるとの考えから、TPMの即時停止を発表し、以後再開されることはなかった¹⁸⁾。

(3) VRA/米国鉄鋼業救済措置 (1984~89年)

第3は、レーガン政権による「米国鉄鋼業救済措置」である。84年1月24日、ベスレヘム・スチールと全米鉄鋼労組(USW)は、米国鉄鋼業界が輸入鋼材

17) ソロモン委員会報告は、「米国鉄鋼業は米国国家最大の産業の一つであり、かつその命運は国家の経済と安全に連なる」、「米国の基幹産業——鉄鋼業——の能力が大幅に不足することは、将来の国家経済にとって危機に連なる問題である」と述べ、TPMの他に、融資保証、税法上の支援、環境基準緩和、地域社会や労働者の救済等の国家助成の必要をかけた、減価償却基準年数短縮も示唆した。戸田弘元「米国鉄鋼業の構造的特質と輸入防圧への対応経過」(『鉄鋼界』80年6月号)。

18) 前掲・戸田弘元「現代世界鉄鋼業論」93~99ページ。

の急増により重大な被害を受けているとして、国際貿易委員会（ITC）に74年通商法201条による救済措置を求めた¹⁹⁾²⁰⁾。ITCはこの申し立てに対する被害認定調査を開始し、7月11日には5品目に対する救済措置を決定した。それは品目に応じて数量制限、関税割当、関税上乗せ等を課す内容となっており、7月24日、ITCはこれをレーガン大統領に正式勧告した。

9月18日、レーガン大統領は、大きく次の4つの内容を含む鉄鋼業救済措置を決定する。その第1は、鉄鋼業に対する201条による保護主義的救済は米国経済の利益にならないとの判断であり、第2は、不正貿易輸出国に対して厳格かつ包括的な対応および既存協定の完全な実施を求めること、第3は、急速・過度・不公正な輸出を増大させた国との急増防止取り決めの交渉を行うこと、第4は、米国鉄鋼業が求める長期間の調整、近代化・競争力強化を可能ならしめる鉄鋼輸入安定化フレームワークを確立すること、である。

具体的対応策は10項目に及ぶが、対米輸出急増国とUSTRが5年間の急増防止の規制に向けて政府間交渉を行い（交渉は90日以内）、全体として輸入水準を米国内見掛け消費の18.5%（銅塊半成品を除く）にまで引き下げることが骨子としている²¹⁾。

第1・2次の輸出自主規制、TPMは、いずれも日本をはじめとする鉄鋼先進国との国際競争の緩和を目指したものであったが、レーガン措置にもとづく

19) 申し立ては、74年通商法201条（緊急輸入制限条項——輸入増大が米国産業に対する重大な被害またはそのおそれの実質的原因となっていることを要件とする）を準拠法規として、対象品目を普通鋼・特殊鋼の全鋼材および一部加工鋼材とし、対象品目の輸入量を品目別・国別に今後5年間米国見掛け消費の15%に制限することを救済措置として求めていた。「レーガン大統領による米国鉄鋼業救済措置（1984年9月18日）の概要」（『鉄鋼界』84年10月号）より。

20) 通商法201条によると、大統領はITCの勧告を受けた後、60日以内に「合衆国の経済上の利害関係に与える影響」など諸々の要素を考慮の上、救済措置供与の適否と供与の場合の措置内容を決定せねばならない。84年9月18日のレーガン大統領決定はこのスケジュールに従って発表されたものである。前掲「レーガン大統領による米国鉄鋼業救済措置（1984年9月18日）の概要」より。

21) 大統領決定を前にITC勧告は種々の反響を呼んだ。現行の対米輸出自主規制協定が危うくなることを危惧したEC、韓国、ラテン・アメリカ鉄鋼協会等は、大統領決定の如何によっては報復措置の可能性があることを示唆した。他方、アメリカ国内の農業団体は農産物輸出に対する報復を懸念して、鉄鋼保護政策に反対する圧力を大統領にかけていた。

鉄鋼輸入の規制国は最終的に29ヶ国にまで拡大した²²⁾²³⁾²⁴⁾。

V 保護政策と競争力強化政策とのバランス

一連の鉄鋼保護政策が展開される過程には、政府に対する鉄鋼資本からの保護要請の他に、アメリカ鉄鋼資本に対する、鉄鋼需要資本からの競争力強化の要請——あるいは保護措置に反対する要請——の強まりが作用している。鋼材を主要素材とする産業は、その鋼材の価格と品質を自身の競争力を直接規定する要因とするのであり、例えば、日本車との価格・品質競争を熾烈に展開しているアメリカ自動車資本——それはアメリカ最大の鉄鋼需要産業でもある——が、アメリカ鉄鋼資本の競争力強化を強く求めずにおれないのは当然のことである²⁵⁾。そこで、以下、鉄鋼保護政策の展開を、保護措置強化と競争力強化と

22) 前掲「レーガン大統領による米国鉄鋼業救済措置（1984年9月18日）の概要」より。

23) 「米国鉄鋼業救済措置」の1つの内容である輸入規制は、84年10月から89年9月までの5年間、鉄鋼の見掛け消費に占める輸入比率を、半製品を含めて20.2%以下に抑えることを目標とし、これを実現するために必要な2国間協定を広範に締結するというものである。これは85年輸入実績ベースで鉄鋼輸入の約8割が規制対象になることを意味した。その結果、日本、EC（10ヶ国）、韓国、ブラジル、スペイン、南アフリカ、メキシコ、オーストラリア、フィンランド、オーストラリアの各国が、アメリカの鉄鋼見掛け消費に占める輸入比率を規制されることとなり、また、チェコスロバキア、ルーマニア、ハンガリー、ベネズエラ、東ドイツ、ポーランド、ポルトガル、ユーゴスラビア、中国、トリニダード・トバゴの各国が輸入数量の規制を受けることとなった。この規制により、アメリカの鉄鋼輸入比率は、85年の25.2%から、86年23.1%、87年21.3%、88年20.3%と順調に低下し、88年には目標値をほぼ達成するにいった。日本鉄鋼連盟海外調査部「最近の米国鉄鋼需要動向」（『鉄鋼界』1989年7月号）、前掲「レーガン大統領による米国鉄鋼業救済措置（1984年9月18日）の概要」、戸田弘元『鉄鋼業』（日本経済新聞社、1987年）より。

24) レーガン措置にもとづく日米鉄鋼協定は、85年5月に、日本の対米輸出量をアメリカ鉄鋼見掛け消費の5.8%に止めることで合意された。5.8%という規制基準は規制各国の中で最大の枠であるが、規制合意後の日本の輸出実績は、86年で4.9%、87年で4.5%と合意数値を大きく下回って目標を超過達成している。鉄鋼新聞社編『鉄鋼年鑑・昭和63年度版』267ページ。

25) 「鉄鋼の貿易制限は、とくに『川下』産業、すなわち鉄鋼が主要材料である産業にとって有害である（鉄鋼コストは、針金製造業にとって総生産物コストの60～70%を、重機械メーカーにとっては約25%を占めている）」「鉄鋼市場の保護は、アメリカの鉄鋼需要産業と一般消費者から、年間10億ドルないし70億ドルと推定される途方もないコストを取り立てている」（前掲・アダムス編『現代アメリカ産業論（第8版）』66ページ）。アメリカ最大の鉄鋼需要産業は自動車産業である。「自動車中の生産コストのなかでもっとも高いのは、部品・原材料比率」であり、「自動車の使用材料構成」を見れば「全体の82.9%が鉄鋼関係の材料」となっている（白沢照雄『自動車業界』教育社、1987年、16～17ページ、105ページ）。「新日鉄が、USスチールの米国自動車メーカーへの販売価格に比べ、30%も低い価格で日本の自動車メーカーに鋼板を販売しているときメ

のバランスという視角から整理しておく。

(1) 第1次・第2次鉄鋼輸出自主規制からTPMへ

第1・2次鉄鋼輸出自主規制が数量規制であるのに対して、TPMは価格規制となっている。TPMのもとでは、ダンピング提訴を行う場合を除けば、トリガー価格以上の価格で輸入される鋼材との競争は回避しようがなく、国内におけるアメリカ鉄鋼資本のシェアはこの国際競争の結果に委ねられる。ダンピング調査開始の基準となるトリガー価格が、ECよりも競争力の高い日本の鋼材の推定コストを基準とするため、現にEC製品は本来の競争力をいかになく発揮して対米輸出を展開することができた。したがって、この規制方法の転換は、アメリカ鉄鋼資本の競争環境の悪化を意味し、それによって鉄鋼資本への競争力強化圧力を一段と強める意味をもった。

こうした政策転換の背景には、いくつかの政治力学が働く。一つには輸出自主規制に対するアメリカ消費者組合（Consumers Union）による提訴（72年5月）があった。結果は消費者組合側の敗訴に終わったが、これを契機に鉄鋼産業保護政策の再考が進んだ。また、インフレ対策を経済政策の柱とするカーター政権は、鉄鋼の数量規制が鉄鋼価格の上昇によるインフレ激化を招くとの強い懸念をもち、他方で、多角的貿易交渉の成功のためにはあからさまな保護主義的政策を回避したいとの意向をもっていた。だが鉄鋼業界からの圧力は強く、ダンピングに関する多くの申し立てを処理するスタッフの少ないことが「結果的に貿易障害やインフレを誘発する」ことを危惧したカーター政権は、

「に、これが競争力に及ぼす影響はどれくらいだろうか」（ジョン・ザイスマン／ローラ・タイソン編『日米産業競争の潮流——経済摩擦の政治経済学』理工図書、1990年）67ページ。

しかし、レーガン措置の採用時にも、またブッシュによるVRA延長時にも、自動車産業は大きな動きを見せず、「鉄鋼輸入割り当てに反対して異例なほど活発な行動をとった」のは重機械メーカーのキャタピラーであった。同社は「アメリカ第二の鉄鋼ユーザーであり、かつアメリカ製鉄鋼の最大の輸出企業である」。自動車産業の行動については「自ら子会社に鉄鋼会社をもって」おり、また自動車産業自身が「（自動車の）保護措置によって利益を受けている」ことから、「どうも鉄鋼業界の幹部と紳士協定」が結ばれたようである（前掲・I・M・デスラー／ジョン・S・オデル『反「保護主義」勢力』85～88ページ）。

TPMという「独創的ともいえる解決策」を創案していく²⁶⁾。価格規制が日本の輸出価格を基準としたことについては、EC鉄鋼業の衰退とそれによるEC諸国の政治不安にたいする、カーター政権の強い配慮があったとも言われる。

しかし、TPMの採用は、その後のアメリカ鉄鋼資本の窮状をみるならば、保護措置の緩和を余りにも急ぎ過ぎた政策であった。一度はTPMの成立を歓迎したアメリカ鉄鋼資本も、その後の事態の展開の中で、この時期の鉄鋼政策に満足することはできなくなり、ダンピング提訴の多発によって制度そのものを停止に追い込む²⁸⁾。また、国内市場におけるシェアの縮小を余儀なくされたアメリカ鉄鋼資本の経営不振は、80年代早々に業界全体として赤字を計上するまでにいたり、急速な設備縮小による失業の増大と鉄鋼城下町の衰退は大きな社会問題に発展した²⁹⁾。ここから、鉄鋼保護措置の再強化を求める巻き返しが急速に展開される。レーガン政権の「鉄鋼業救済措置」は、この巻き返しの動きを強く反映する形で決定されていく³¹⁾。

26) 前掲・I・M・デスラー／ジョン・S・オデル「反「保護主義」勢力」34ページ。

27) TPMの採用にいたる経過については、次の文献を参照のこと。前掲・稲山嘉寛『私の鉄鋼昭和史』173～174ページ、前掲・ザイスマン／タイソン『日米産業競争の潮流』46～78ページ、前掲・I・M・デスラー／佐藤英夫『日米経済紛争の解明』37～98ページ。

28) 野林健『保護貿易の政治力学』（勁草書房、1987年）は、80年3月のUSスチールによる反ダンピング提訴の背景を、業界レベルのものに限り、次のようにまとめている。①アメリカ鉄鋼資本の生産コスト上昇に対応したトリガー価格の引き上げが保証されないことでのTPM自体への不満、②TPMの執行・監視体制への不満、③近代化促進のための税制措置や環境規制基準緩和に対するカーター政権の消極的態度への不満、④東京ラウンドが79年に終了したことにより対ECダンピング問題に対するアメリカ政府の足枷がとれたとの業界の判断、⑤79年通商協定法の成立により反ダンピング提訴がより有利になったとの業界の判断（192～193ページ）。

29) アメリカ政府によるTPMの提案に対して「アメリカの業界と外国政府の双方は、この解決策を受け入れ、日本も生産コストに関するデータを提供するかたちで協力した」（前掲・I・M・デスラー／ジョン・S・オデル「反「保護主義」勢力」34ページ）。だが、他方で業界は「とくにヨーロッパに対して、TPMは弾力的すぎると考えて」おり「主としてヨーロッパの輸出業者を対象として、132にのぼる新規の相殺関税と反ダンピングの提訴に関する300万ページに及ぶ書類を入れた箱四九四個を送りつけ、1982年1月11日に、TPMを事実上終結させた」。この後、「ボルドリッジ商務長官は交渉によって、アメリカ市場におけるECの炭素鋼シェアを約5.5%に制限するという合意を取りつけた」（同上、38ページ）。

30) アダムスは80年代初頭のドル高が「TPMを廃止に追い込む原因となった」ことにも注目している（前掲・アダムス編『現代アメリカ産業論（第8版）』54ページ）。

31) 反ダンピング提訴と相殺関税提訴による反輸入キャンペーンに加えて、1984年1月にベスレーム・スチールと全米鉄鋼労働組合（USW）が行った通商法201条「提訴は明らかに11月の大ノ

(2) TPMからレーガン措置へ

ECと日本の輸出制限にもかかわらず、'82年以降、鉄鋼輸入は増大する³²⁾。これに対して業界は、「輸入割当法案に対する支持、新しい相殺関税と反ダンピング提訴の開始、エスケープ・クローズによる提訴という三つの手段を使っ
ての活動を展開した」。エスケープ・クローズによる提訴は大統領による措置を求めるものだったが、ITC（国際貿易委員会）は「被害を認定し、関税と、5年間で全輸入の7割に対する輸入割り当てというかたちで救済措置をとるよう勧告した」。レーガン大統領は再選に向けての選挙運動中（84年9月）に「同委員会の勧告を自由貿易の名のもとに拒否するという公式発表をしたが、同時にブロック通商代表に政府は主な輸出国すべてと89年まで効力をもつ輸出規制協定の交渉に入る意志があることを発表させた」^{33) 34)}。

AISI（アメリカ鉄鋼協会）会長トラウトラインは、レーガン政権による「鉄鋼業救済措置」を「大統領が深刻な被害に苦しむ鉄鋼業のために本腰を入れた大きな一歩を踏み出した」と高く評価した³⁵⁾。価格規制から2国間交渉による数量およびシェア規制へというこの転換は、アメリカ鉄鋼資本の国内シェアをその競争力の如何にかかわらず保証するものとなり、鋼材値上げの自由度を増すものともなった³⁶⁾。また輸入比率削減の目標達成に必要な規制対象国は、

「大統領選挙をにらんでのことであった。秋の選挙で再選をめざすレーガン大統領にもっとも効果的に圧力を加えるべく、提訴が行われたわけである」。野林健「アメリカの鉄鋼保護貿易 1983～1991年」（宮里政玄・白井久和編『新国際政治経済秩序と日米関係』同文館、1992年）158～160ページ。

32) TPMのもとで「日本の鉄鋼業界は数年にわたって非公式に輸出を規制して」いた（前掲・I・M・デスラー／ジョン・S・オデル『反「保護主義」勢力』38ページ）。「トリガー価格制度が実施されてからは、日本の対米鉄鋼輸出は着実に減少していった」「これには、私ども日本側も、日本からの輸入が再びアメリカの警戒心を呼び起こさないように、個別に自主的な輸出抑制をしたこともある」（前掲・稲山嘉寛『私の鉄鋼昭和史』176ページ）。

33) 前掲・I・M・デスラー／ジョン・S・オデル『反「保護主義」勢力』43～44ページ。

34) 日米間の交渉については83年2月の「山中通産大臣とブロックUSTR代表との会談を皮切りに、政府間協議」が重ねられていた（前掲・稲山嘉寛『私の鉄鋼昭和史』177ページ）。

35) 前掲「レーガン大統領による米鉄鋼業救済措置（1984年9月18日）の概要」より。

36) USスチール（当時）は、85年9月19日に薄板類を実質10%値上げ（86年1月より実効）し、86年3月3日には同じく薄板価格をトン当たり12～20%値上げ（5月15日より実効）している。アメリカの鉄鋼市場は、以後、88年前半期まで需給の逼迫を背景とした値上げが続く。鉄鋼新ノ

それまでの鉄鋼先進国から鉄鋼中進国へと大きく広げられ、管理貿易による保護措置は強化された。

だが、ここで注目すべきは、レーガン措置による「鉄鋼輸入安定化フレームワーク」確立の目的が、「米国鉄鋼業が求める長期間の調整、近代化と競争力強化」と明示されたことである³⁷⁾。レーガン措置は、アメリカ鉄鋼資本の保護を自己目的とした単純な保護主義強化政策ではない。それは、鉄鋼資本の保護と「競争力強化」とのバランスを考慮し、国際競争からの隔離による保護そのものを不要とするまでの「競争力強化」を最終目的としながら、それに必要な猶予期間を確実に保証することを当面の目的としたものである。

これは一方で、3年後に近代化努力を怠っていると判断される場合には制度を終了するという、新TPMに含まれた競争力強化への政策的圧力を継承するものであり、他方では、猶予期間の必要性を新TPMよりも重くとらえた政策となっている。

レーガン措置が鉄鋼輸入抑制のための具体策を述べ、輸入により影響を受けた地域の労働者救済を述べるとともに、他方で、ITC（米国際貿易委員会）が「鉄鋼業界の調整、合理化努力をモニターし、毎年大統領に報告すること」や、商務長官が「鉄鋼業界の近代化を妨げている全ての連邦国内税、規制、反トラスト法あるいは政策を分析するための省庁間グループを設置する」ことなどを述べているのは、こうした理由によるのである³⁸⁾。

VI ブッシュ政権による「鉄鋼貿易自由化計画」

保護そのものを政策目標とするのではなく、一定の保護措置のもとに「競争力強化」を本来の目的として追求するというこの政策は、ブッシュ政権の対鉄鋼産業政策へと継承される³⁹⁾。1989年10月、同政権によって行われたVRAの2

、聞社編『鉄鋼年鑑・昭和63年度版』292～295ページ他。

37) 前掲「レーガン大統領による米国鉄鋼業救済措置（1984年9月18日）の概要」59ページ。

38) 同上、60ページ。

39) 「1988年11月4日、大統領選のちょうど4日前、ブッシュ候補は割当て制を更新する意向をノ

年半延長は、2年半後(92年3月)の再延長のありえないことを条件とすることで、鉄鋼資本に「競争力強化」の強い圧力をかけ、事実VRAを92年3月をもって打ち切るにいたった。

89年2月、アメリカ最大の厚板需要者であるキャタピラーが主唱した「米国鉄鋼需要産業連合」——家電・一般機械・自動車部品など189社と家電協会など12団体で構成——が結成され、VRAが鉄鋼価格の上昇を招き、それが鉄鋼需要産業の輸出競争力を低下させているとのレポートを公表する。この影響は議会内部にも及んだ。

これに対して鉄鋼業界は、議会内の鉄鋼族議員グループによる反論を試みるとともに、鉄鋼需要業界のすべてがVRAに反対しているわけではないと主張。4月には最大の薄板需要者である自動車業界を含めた「アメリカの競争力を維持するためVRAを支持する鉄鋼需要家連合」——自動車、造船、食器、建材、機械など350社で構成——が結成される。

ブッシュ政策はこれら産業界の大きな対立を考慮して、VRA2年半延長という大統領決定に際して、次のような論理を示した。「世界鉄鋼貿易における自由市場原理の回復と政府介入を終わらせる」ために、「VRAの延長はあくまで、鉄鋼業に構造調整・近代化の猶予期間を与えるための『過渡的措置』にすぎず二年半を限度とする」。「この間に政府は国際コンセンサスづくりに積極的に臨み、鉄鋼貿易に自由貿易原理が生まれるべく努力する」。ブッシュ決定が「鉄鋼貿易自由化計画」とよばれるゆえんである⁴⁰⁾。

お わ り に

その後のブッシュ政権による「国際コンセンサスづくり」は不調であり、アメリカ鉄鋼業界は反ダンピング提訴の連発によって、いわば「保護政策なき保護措置」を自力で強引に実現している。それが、各国鉄鋼業界からの非難の対

ゝ表明した」(前掲・アダムス編『現代アメリカ産業論(第8版)』56ページ)。

40) 以上、前掲・野林健「アメリカの鉄鋼保護貿易1983～1991年」168～174ページ。

象となり、IISI内部でも問題視されていることは冒頭に紹介したとおりである。

本稿は、アメリカ鉄鋼保護貿易政策の展開において、特に鉄鋼産業と鉄鋼需要産業との対立関係に注目しながら、日米鉄鋼貿易の歴史的展開をあとづけることを目的としていた。レーガン政権期のVRAは、TPMに対しては保護措置強化（競争力強化猶予の延長）の一面をもちながらも、しかし、保護と競争力強化とのバランスをとりながら、中期的に保護措置の緩和あるいは撤廃へと向かうことを目的とする点で、TPMとの政策意図における連続性を保持するものであった。こうしたアメリカ「国内貿易政治」における鉄鋼産業の政治的影響力の後退は、経済学的には異種産業部門間の「競争」における力関係の変化によって説明されるものであろう。

日米鉄鋼合弁企業との関連についてふれるならば、ブッシュ政権の鉄鋼政策立案に際して、最大の鉄鋼需要産業である自動車産業がVRA延長に賛成したことは、すでにアメリカ自動車産業が日米鉄鋼合弁企業——いずれも在米生産——を通じて、最高級品質の自動車向け鋼板を確保していることに、裏打ちされた行動といえる。

他方、日本の鉄鋼業界がVRAの延長を強く支持し、日米合弁企業がアメリカ政府に対してVRAの延長を強く求めた経過は、アメリカ鉄鋼市場の混乱を回避したいという一般的な理由にとどまらず、VRAの鉄鋼価格支持作用および市場管理作用が、在米鉄鋼生産者である日米合弁企業の利益を下支えするという関係から説明される⁴¹⁾。

アメリカ鉄鋼市場のシェアをめぐる日米資本間関係の理解は、アメリカ鉄鋼市場をめぐる国際カルテルと、そのカルテルによる利益の分割をめぐる日米合

41) 「『市場秩序維持協定』あるいは『輸出自主規制』とは、貿易当時国あるいは輸出国の問題となっている産業に、政府が（数量あるいは価格）『カルテル』を強制的に斡旋することと解釈される」（前掲・兼光秀郎『国際経済政策』103ページ）。また、アメリカの鉄鋼保護貿易政策の展開にともなう国内鉄鋼価格の上昇については、アダムス『現代アメリカ産業論（第8版）』53～55ページを参照のこと。

弁企業相互の競争という視角から分析されねばならない。今後の課題としたい。

(1994年7月7日)